

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN TINJAUAN PENELITIAN TERDAHULU

A. Tinjauan Penelitian Terdahulu

Irmawati dan Rinaldy (2016) melakukan penelitian tentang “Analisa Kinerja Keuangan dengan Pendekatan *Value For Money* pada Kecamatan Susoh Kabupaten Aceh Barat Daya Periode 2013-2015. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kinerja keuangan pada Kecamatan Susoh Kabupaten Aceh Barat Daya Periode 2013-2015 ditinjau dari segi ekonomi menunjukkan tidak adanya nilai ekonomis dikarenakan penganggaran terserap 100% dengan output yang tidak mencapai sempurna. Ditinjau dari segi efisiensi menunjukkan kinerja keuangan yang semakin meningkat setiap tahunnya dengan selisih rata-rata dari tahun 2013-2014 sebesar 65% - 70%, untuk tahun 2015 mencapai 83,33% sehingga dikatakan cukup efisien. Ditinjau dari segi efektifitas menunjukkan peningkatan setiap tahunnya rata-rata selisih antara tahun 2013-2014 sebesar 5%, dan untuk tahun 2014-2015 selisihnya sebesar 13,33%. Hal ini menunjukkan peningkatan yang efektif.

Khikmah (2014) melakukan penelitian tentang “Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan Berdasarkan Konsep *Value For Money* ” di Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Lamongan . Penelitian tersebut menganalisis penerapan konsep *value for money* yang berdasarkan ekonomis, efisiensi, dan efektifitas dalam menilai kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan. Hasil penelitian tersebut menunjukkan

bahwa Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan berdasarkan konsep *value for money* adalah baik. Dalam hal ekonomis, Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan kurang berhasil dalam mengendalikan biaya pengeluaran karena biaya yang dikeluarkan lebih besar pada realisasinya daripada yang telah dianggarkan. Namun, dalam hal efisiensi dan efektifitas terbilang baik karena Pemerintah Daerah Kabupaten Lamongan mampu mengelola keuangan daerah dengan menggunakan sumber daya tertentu dan perolehan realisasi pendapatan lebih besar daripada anggaran pendapatannya.

Sari (2014) melakukan penelitian dengan judul “Analisis Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah dengan Menggunakan Prinsip *Value For Money* (Studi Kasus Kabupaten Sumenep Tahun 2010-2013) ”. Penelitian tersebut dilakukan di Pemerintah Kabupaten Sumenep dengan menggunakan Rasio Ekonomis, Rasio Efisiensi, dan Rasio Efektifitas berdasarkan prinsip *value for money*. Hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa Kinerja Pemerintah Kabupaten Sumenep adalah baik. Dilihat dari segi ekonomis dan efisiensi, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep berhasil menerapkan disiplin anggaran untuk menghindari *booming* pencairan anggaran dan mampu mengembangkan pembangunan serta infrastruktur dan SDM untuk mengolah sumber daya dengan tujuan mengoptimalkan pendapatan daerah dan untuk meningkatkan efisiensi. Dalam hal efektifitas tahun 2010 dikategorikan tidak efektif dikarenakan realisasi anggaran lebih kecil daripada anggaran pendapatan. Namun, pada tahun 2011-2013 tingkat

efektifitas meningkat, artinya Pemerintah Daerah Kabupaten Sumenep dapat memperbaiki kinerja pemerintahannya secara efektif.

Kesamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah terdapat kesamaan rasio-rasio keuangan yang diteliti. Pada jenis penelitian dan metode pengumpulan datanya dimana ketiganya sama-sama menggunakan metode deskriptif kuantitatif dan teknik perolehan data yang digunakan adalah dokumentasi. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah pada waktu dan tempat penelitian yang berbeda.

B. Tinjauan Pustaka

1. Kinerja Pemerintah Daerah dalam era Otonomi Daerah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sesuai Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, berdasarkan asas *money follows function*, juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat, maka timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah harus dilaksanakan dengan pembukuan yang terang, rapi, dan pengurusan keuangan daerah harus dilaksanakan secara sehat termasuk sistem administrasinya. Dengan demikian, diharapkan daerah menyusun dan menetapkan APBDnya sendiri (Azhari, 1995:39-40).

Masalah keuangan berhubungan dengan ekonomi daerah, terutama menyangkut tentang pengelolaan keuangan suatu daerah, tentang bagaimana

sumber penerimaan digali dan didistribusikan oleh Pemerintah daerah (Devas, 1995:179). Sedangkan keberhasilan perkembangan daerah terefleksikan oleh besar kecilnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai pembangunan daerah. Potensi dana pembangunan yang paling besar dan lestari adalah bersumber dari masyarakat sendiri yang dihimpun dari pajak dan retribusi daerah (Basri,2003:94).

Oleh karena itu, peningkatan peran atau porsi PAD terhadap APBD tanpa membebani masyarakat dan investor merupakan salah satu keberhasilan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah, yang lebih penting adalah bagaimana pemerintah daerah mengelola keuangan daerah secara efisien dan efektif (Saragih,2003:133).

2. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Anggaran secara umum dapat diartikan sebagai rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan suatu institusi atau lembaga tertentu untuk suatu periode di masa yang akan datang. Anggaran juga dipahami sebagai pernyataan yang berisi perincian penerimaan dan belanja operasional maupun belanja modal, bersama dengan rencana untuk tahun yang akan datang (Tony Bryne dalam Rinusu, 2003).

Menurut Mardiasmo (2002) anggaran sektor publik mempunyai beberapa fungsi utama, (1) sebagai alat perencanaan (2) sebagai alat pengendalian (3) sebagai alat kebijakan fiskal (4) sebagai alat politik (5)

sebagai alat koordinasi dan komunikasi (6) sebagai alat penilaian kinerja (7) sebagai alat motivasi dan (8) sebagai alat menciptakan ruang publik.

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) merupakan salah satu dokumen rencana kinerja dari aspek finansial, dimana anggaran itulah yang akan digunakan pemerintah daerah sebagai dasar untuk melakukan pembangunan daerahnya. Struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas pendapatan daerah, belanja daerah, pembiayaan dan transfer. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dan Standar Akuntansi Pemerintah, struktur APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri atas (1) anggaran pendapatan, (2) anggaran belanja (3) transfer, dan (4) pembiayaan.

3. Tahapan - Tahapan Dalam Penyusunan APBD

Pemerintah Daerah perlu menyusun APBD untuk menjamin kecukupan dana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Karena itu, perlu diperhatikan kesesuaian antara kewenangan pemerintahan dan sumber pendanaannya. Pengaturan kesesuaian kewenangan dengan pendanaannya adalah sebagai berikut:

a. Rencana Kerja Pemerintahan Daerah

Penyusunan APBD berpedoman kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah. Karena itu kegiatan pertama dalam penyusunan APBD adalah penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Pemerintah daerah menyusun RKPD yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dengan menggunakan bahan dari Renja SKPD untuk jangka waktu

1 (satu) tahun yang mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Pusat.

b. Kebijakan Umum APBD

Setelah Rencana Kerja Pemerintah Daerah ditetapkan, Pemerintah daerah perlu menyusun Kebijakan Umum APBD (KUA) serta Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang menjadi acuan bagi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dalam menyusun Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD. Kepala daerah menyusun rancangan KUA berdasarkan RKPD dan pedoman penyusunan APBD yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri setiap tahun.

c. Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara

Selanjutnya berdasarkan KUA yang telah disepakati, pemerintah daerah menyusun rancangan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Kepala daerah menyampaikan rancangan PPAS yang telah disusun kepada DPRD untuk dibahas paling lambat minggu kedua bulan Juli tahun anggaran berjalan. Pembahasan dilakukan oleh TAPD bersama panitia anggaran DPRD. Rancangan PPAS yang telah dibahas selanjutnya disepakati menjadi PPAS paling lambat akhir Juli tahun anggaran berjalan.

d. Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran SKPD

Berdasarkan nota kesepakatan yang berisi KUA dan PPAS, TAPD menyiapkan rancangan surat edaran kepala daerah tentang

pedoman penyusunan RKA SKPD sebagai acuan kepala SKPD dalam menyusun RKA-SKPD. Rancangan surat edaran kepala daerah tentang pedoman penyusunan RKA-SKPD

e. Penyiapan Raperda APBD

Selanjutnya, berdasarkan RKA-SKPD yang telah disusun oleh SKPD dilakukan pembahasan penyusunan Raperda oleh TAPD. Pembahasan oleh TAPD dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA, PPA, prakiraan maju yang telah disetujui tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya, serta capaian kinerja, indikator kinerja, kelompok sasaran kegiatan, standar analisis belanja, standar satuan harga, standar pelayanan minimal, serta sinkronisasi program dan kegiatan antar SKPD.

f. Penyampaian dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD

Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang APBD beserta lampirannya kepada DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya dari tahun yang direncanakan untuk mendapatkan persetujuan bersama. Pengambilan keputusan bersama DPRD dan kepala daerah terhadap rancangan peraturan daerah tentang APBD dilakukan paling lama 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Penyampaian rancangan peraturan

daerah tersebut disertai dengan nota keuangan. Penetapan agenda pembahasan rancangan peraturan daerah tentang APBD untuk mendapatkan persetujuan bersama, disesuaikan dengan tata tertib DPRD masing-masing daerah.

- g. Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Evaluasi bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta untuk meneliti sejauh mana APBD Kabupaten/Kota tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi dan/atau peraturan daerah lainnya yang ditetapkan oleh Kabupaten/Kota bersangkutan. Untuk efektivitas pelaksanaan evaluasi, Gubernur dapat mengundang pejabat pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang terkait.

- h. Penetapan Peraturan Daerah tentang APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD

Rancangan peraturan daerah tentang APBD dan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD yang telah dievaluasi ditetapkan oleh kepala daerah menjadi peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD. Penetapan rancangan peraturan daerah tentang APBD dan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD tersebut

dilakukan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

i. Perubahan APBD

Penyesuaian APBD dengan perkembangan dan/atau perubahan keadaan, dibahas bersama DPRD dengan pemerintah daerah dalam rangka penyusunan prakiraan perubahan atas APBD tahun anggaran yang bersangkutan.

Perubahan APBD hanya dapat dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun anggaran, kecuali dalam keadaan luar biasa. Keadaan luar biasa tersebut adalah keadaan yang menyebabkan estimasi penerimaan dan/atau pengeluaran dalam APBD mengalami kenaikan atau penurunan lebih besar dari 50% (lima puluh persen).

4. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran daerah dengan kuantitas dan kualitas yang terukur, kemampuan daerah dapat diukur dengan menilai efisiensi atas pelayanan yang diberikan kepada masyarakat (Sumarjo, 2010).

Kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya

dengan tidak bergantung sepenuhnya kepada pemerintahan pusat dan mempunyai keleluasaan di dalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan (Syamsi, 1986)

5. Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Daerah sesuai Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, berdasarkan asas *money follows functions*, juga diikuti dengan penyerahan sumber-sumber pembiayaan yang sebelumnya masih dipegang oleh pemerintah pusat, maka timbul hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang. Sehingga perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan daerah. Keuangan daerah harus dilaksanakan dengan pembukuan yang terang, rapi, dan pengurusan keuangan daerah harus dilaksanakan secara sehat termasuk sistem administrasinya. Dengan demikian, diharapkan daerah menyusun dan menetapkan APBDnya sendiri (Azhari, 1995:39-40).

Menurut Ulum (2012) pengukuran kinerja sangat penting untuk menilai akuntabilitas organisasi dan manajer dalam menghasilkan pelayanan publik yang lebih baik. Sistem pengukuran kinerja yang efektif memberikan umpan balik bagi para pengelola dan para pembuat keputusan, dimana hal ini penting untuk peningkatan pelayanan pemerintah yang terus-menerus. Pengukuran kinerja membantu pejabat pemerintah daerah dalam menentukan tingkatan pencapaian tujuan. Pengukuran kinerja dilakukan

untuk memenuhi tiga maksud yaitu pengukuran kinerja dimaksudkan untuk membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja, pengukuran kinerja digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan dan pengukuran kinerja dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggung jawaban publik dan memperbaiki komunikasi pembelajaran.

a. Tujuan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Pengukuran Kinerja Keuangan Daerah dilakukan untuk memenuhi tiga tujuan yaitu :

1. Memperbaiki kinerja pemerintah daerah.
2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan.
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan (Mardiasmo, 2002)

Pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk digunakan sebagai tolak ukur dalam (Abdul Halim 2007)

1. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengukur efektivitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerahnya.
3. Mengukur sejauh mana aktivitas pemerintah daerah dalam membelajarkan pendapatan daerahnya.

4. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah.
5. Melihat pertumbuhan atau perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

b. Manfaat Pengukuran Kinerja

Manfaat pengukuran kinerja antara lain sebagai berikut :

1. Memberikan pemahaman mengenai ukuran yang digunakan untuk menilai kinerja manajemen.
2. Memberikan arah untuk mencapai target kinerja yang telah ditetapkan.
3. Untuk memonitor dan mengevaluasi pencapaian kinerja dan membandingkannya dengan target kinerja serta melakukan tindakan korektif untuk memperbaiki kinerja.
4. Sebagai dasar untuk memberikan penghargaan dan hukuman (*reward & punishment*) secara objektif atas pencapaian prestasi yang diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
5. Sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam rangka memperbaiki kinerja organisasi.
6. Membantu mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan sudah terpenuhi.
7. Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.

8. Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.

c. Value For Money

Value For Money merupakan konsep pengelolaan organisasi sektor publik yang berdasarkan pada tiga elemen utama, yaitu : ekonomi, efisiensi, dan efektivitas.

1. Ekonomi, adalah pemerolehan input dengan kualitas dan kuantitas tertentu pada harga yang terendah. Ekonomis merupakan perbandingan input dengan input value yang dinyatakan dalam satuan moneter. Ekonomis terkait dengan sejauh mana organisasi sektor publik dapat meminimalisir input resources yang digunakan yaitu dengan menghindari pengeluaran yang boros dan tidak produktif.
2. Efisiensi, adalah pencapaian output yang maksimum dengan input tertentu atau penggunaan input yang terendah untuk mencapai output tertentu. Efisiensi merupakan perbandingan output atau input yang dikaitkan dengan standar kinerja atau target yang telah ditetapkan.
3. Efektivitas, adalah tingta pencpaian hasil program dengan target yang ditetapkan. Secara sederhana, efektivitas merupakan perbandingan outcome dengan output.

Value For Money dapat tercapai apabila organisasi telah menggunakan biaya input paling kecil untuk mencapai output yang optimum dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Implementasi konsep *value for money* pada organisasi sektor publik gencar dilakukan seiring dengan meningkatnya tuntutan akuntabilitas publik dan pelaksanaan *good governance*. Implementasi konsep *value for money* dapat memperbaiki akuntabilitas sektor publik dan memperbaiki kinerja sektor publik (Mardiasmo, 2009).

d. Indikator *Value For Money*

Menurut Mardiasmo (2009:130) indikator *value for money* dibagi menjadi dua bagian, yaitu:

a) Alokasi Biaya (Ekonomis dan Efisien)

Ekonomis artinya pembelian barang dan jasa dengan kualitas tertentu pada harga terbaik (*spending less*).

Efisiensi artinya output tertentu dapat dicapai dengan sumber daya yang serendah-rendahnya (*spending well*).

Indikator efisiensi menggambarkan hubungan antara masukan sumber daya oleh suatu unit organisasi (seperti staf, upah, dan biaya administrasi) dan keluaran yang dihasilkan.

b) Kualitas Pelayanan

Efektifitas artinya kontribusi output terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang ditetapkan (*spending wisely*).

Indikator efektifitas menggambarkan jangkauan akibat dan dampak (*outcome*) dari keluaran (*output*) program dalam mencapai tujuan.

Indikator kinerja harus dapat dimanfaatkan oleh pihak internal maupun eksternal. Pihak internal dapat menggunakannya dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan serta efisiensi biaya. Dengan kata lain, indikator kinerja berperan menunjukkan, memberikan indikasi atau memfokuskan perhatian pada bidang yang relevan dilakukan tindakan perbaikan.

Pihak eksternal dapat menggunakan indikator kinerja sebagai kontrol dan sekaligus sebagai informasi dalam rangka mengukur tingkat akuntabilitas publik. Pembuatan dan penggunaan indikator kinerja tersebut membantu setiap pelaku utama dalam proses pengeluaran publik. Indikator kinerja akan membantu para manajer publik untuk memonitor pencapaian program dan mengidentifikasi masalah yang penting. Selain itu, indikator kinerja juga akan membantu pemerintah dalam proses pengambilan keputusan anggaran dan dalam mengawasi kinerja anggaran. *Value for money* merupakan inti pengukuran kinerja pada unit-unit kerja pemerintah. Pengembangan indikator kinerja sebaiknya memusatkan perhatian pada pertanyaan mengenai ekonomi, efisiensi, dan efektifitas program dan kegiatan.

e. Pengukuran Kinerja Berdasarkan Konsep Value For Money

Value For Money merupakan inti pengukuran kinerja pada organisasi pemerintah dan sektor publik. Kinerja pemerintah tidak dapat dinilai dari sisi output yang dihasilkan semata, akan tetapi secara terintegrasi harus mempertimbangkan input, output, dan outcome secara bersama-sama. Permasalahan yang sering muncul adalah sulitnya mengukur output karena output yang dihasilkan pemerintah tidak selalu berupa output yang berwujud (tangible output), tetapi kebanyakan juga bersifat output tidak berwujud (intangible output).

f. Manfaat Implementasi Konsep Value for Money

1. Meningkatkan efektivitas pelayanan publik, dalam arti pelayanan yang diberikan tepat sasaran
2. Meningkatkan mutu pelayanan publik
3. Menurunkan biaya pelayanan publik karena hilangnya inefisiensi dan terjadinya penghematan dalam penggunaan input
4. Alokasi belanja yang lebih berorientasi pada kepentingan publik
5. Meningkatkan kesadaran akan uang publik (public costs awareness) sebagai akar pelaksanaan akuntabilitas publik

C. Kerangka Pemikiran

Menganalisis Kinerja Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso berdasarkan prinsip *value for money* adalah suatu proses penilaian mengenai

tingkat kemajuan pencapaian pelaksanaan pekerjaan/kegiatan DPPK Kabupaten Bondowoso dalam bidang keuangan untuk kurun waktu tertentu. Di bawah ini ada tiga macam rasio dalam *value for money* yang digunakan oleh peneliti dalam menganalisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso :

- a. Rasio Ekonomi
- b. Rasio Efisiensi
- c. Rasio Efektivitas

Dengan menggunakan beberapa rasio diatas dapat diketahui Kinerja Keuangan Daerah Kabupaten Bondowoso. Jika semua rasio diatas menunjukkan hasil angka yang sesuai target, maka Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten Bondowoso dapat dikatakan baik.

